

Д. Брюс Джонстоун*

СОКРАЩЕНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ: СТИМУЛЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ ДИВЕРСИФИКАЦИИ ДОХОДОВ

I. Экономия в высшем образовании

Высшее образование никогда не играло более важной роли, чем сейчас, в начале XXI века. Оно занимает центральное место во все более технологичной и основывающейся на знаниях экономике. Оно является двигателем индивидуальной, социальной и экономической мобильности, поддерживая веру в то, что человек может возвыситься над социоэкономическим положением, в котором родился. Образование необходимо для все более сложного управления, а также для политической и гражданской убежденности в том, что социальные проблемы следует анализировать и решать не только традиционными способами, но также и путем использования новых решений, возникающих в результате роста знаний и подготовки. И, по меньшей мере в странах с высоким уровнем дохода, часть растущего спроса отражает тот факт, что образование становится еще одним потребительским товаром «верхнего звена».

Несмотря на — и в некоторой степени благодаря — этому растущему спросу, кажется, что почти везде высшее образование сталкивается с жесткой экономией: неравномерным, но тем не менее неослабевающим ухудшением финансового положения большинства университетов и других учреждений высшего образования, в особенности в той степени, в которой они зависят от правительственных или налоговых поступлений. В ответ на это экономисты из сферы высшего образования, консультанты и советники по стратегии (что особенно распространено в Великобритании) дают стандартную рекомендацию — университеты и другие образовательные учреждения должны со-

кращать зависимость своих доходов от правительства и налогоплательщиков. Этот совет легко рационализировать и теоретически (и даже практически) он неопровержим. Однако имеются также значительные ограничения политики диверсификации доходов, в особенности в менее промышленно развитых странах, где потребность в такой стратегии наиболее остра. Эти ограничения выходят далеко за рамки идеологического неприятия, которое многие испытывают по отношению к неолиберальным экономическим средствам, таким как разделение затрат, сокращения и приватизация, и касаются некоторых технических и стратегических дилемм, которые озадачат даже наиболее стойкого сторонника взимания платы за обучение, приватизации и предоставления займов студентам. В этой статье обсуждаются некоторые из названных технических сложностей, в особенности внедрение на практике разделения затрат и студенческих займов в развивающихся странах, а также освещаются перспективы споров, продолжающихся в Великобритании, а в 2002 году — в особенности во входящих в нее Шотландии и Уэльсе.

Экономия в высшем образовании является результатом затрат, превышающих имеющиеся доходы, — состоящих как из *затрат* на студента, или на единицу, так и из общих затрат, включающих поступление и получение степени. В доходы включаются государственные, или налоговые, поступления, а также плата за обучение и другие суммы от родителей и/или студентов. Затраты на студента, или на единицу, в высшем образовании в мире имеют тенденцию к росту в связи с увеличившимся вкладом относительно дорогостоящего труда, дорогого оборудования (в особенности науч-

* Д. Брюс Джонстоун — профессор высшего и сравнительного образования в Университете штата Нью-Йорк, Буффало, директор Центра сравнительных и глобальных исследований в сфере образования, а также директор Международного проекта по сравнительному финансированию и доступности высшего образования. Эта статья была представлена как лекция «Lee Hysan», прочитанная в Китайском университете Гонконга в мае 2001 года, и будет опубликована в следующем выпуске «Welsh Journal of Education».

© Д. Брюс Джонстоун, 2002

© О. А. Бахарева, пер. с англ., 2002

ного оборудования, вычислительной техники и библиотечных материалов), а также затратами на проживание студентов. Последние, строго говоря, не относятся к затратам на высшее образование, но тем не менее являются расходами, и это особенно значимо в ситуациях, когда поступление в университет и одновременное проживание в родительском доме непрактично или невозможно.

Как бы значительны и раздражительны ни были эти высокие затраты, настоящей причиной режима жесткой экономии является *процент увеличения этих затрат на протяжении времени*. Ни экономия, ни вливания средств, которые обычно сокращают затраты на единицу в крупной, производящей экономике, не останавливают рост затрат в высшем образовании. Как и другие интенсивно использующие труд отрасли, в особенности те, где применение технологии обычно повышает качество продукции или удобство производителей вместо того, чтобы снижать затраты (и, видимо, цену) на продукцию, высшее образование на протяжении времени и в отсутствие измерений, которые просто сокращают эти «естественные» увеличения, становится более дорогостоящим по отношению к среднему росту затрат на товары и услуги в целом. Вследствие этого и затраты, и цены (то есть плата за обучение) в высшем образовании опережают темпы роста инфляции. Это — хорошо известное «затратное заболевание», или *тенденция к повышению относительных затрат* в секторах, интенсивно использующих рабочую силу и продуктивный иммунитет, таких как здравоохранение, образование, большинство услуг, а также искусство.

В случае государственного высшего образования эффект высоких и растущих естественным путем затрат на студента обычно усиливается в связи с увеличением приема. Все более высокий процент населения в большинстве стран стремится к получению высшего образования. Таким образом, спрос на высшее образование постоянно растет, в особенности в тех странах, которые характеризуются быстрым ростом населения и низким уровнем вовлеченности в высшее образование, — это большинство развивающихся и менее промышленно развитых стран.

Вместе высокие и быстро растущие затраты на единицу и рост приема студентов накла-

дывают серьезные ограничения на любую часть общих затрат на высшее образование, оплачиваемых правительством. (Или, как предпочли бы сказать большинство экономистов, их несут *налогоплательщики*, понимая под «налогоплательщиком» гражданина, чья покупательная способность не облагается налогом напрямую как таковая, однако подвергается косвенному налогообложению через налоги на бизнес, которые просто перекладываются на потребителя или еще более прямым способом конфискуются правительством через инфляцию, вызываемую печатанием денег для финансирования государственных обязательств.) Проще говоря, «естественная траектория» тех образовательных затрат, которые традиционно оплачиваются правительством, или налогоплательщиками, будет отнимать всю большую часть как от валового внутреннего продукта, так и от государственного бюджета. Разделение затрат и диверсификация прибыли связаны с предположением о том, что значительно увеличившиеся государственные доходы для высшего образования становятся все менее и менее вероятными по нескольким причинам.

Одна из этих причин кроется в ограничении самих доходов государства, начиная с ограничения налоговой мощности. Налоговая мощность частично свидетельствует об общем состоянии экономики. В России и многих новых государствах, выделившихся из СССР, а также в Африке, например, валовой внутренний продукт находился на одном уровне или даже сокращался, и перспективы значительного экономического роста остаются туманными. Однако еще более серьезным фактором, чем застой или спад экономики, были препятствия к сбору налогов. Налоги на доход и продажи технически сложно собирать и очень легко обойти, эта процедура зависит от способности правительства контролировать доход и продажи способом, эффективным в ценовом отношении, а также от развитости культуры соблюдения налогов, — а эти характеристики нетипичны для большинства стран с низкими и средними доходами.

Глобализация — повысившаяся международная мобильность капитала, информации и производственных мощностей — также влияет на способность государства к взиманию налогов. Значительное увеличение налогов на



корпорации становится все более сложным из-за повышения мобильности капитала и производственных мощностей и вызванной этим склонности многонациональных корпораций переезжать в районы с менее высокими налогами в том случае, если они считают, что выплачиваемые ими слишком велики. То, что раньше было легким способом «сбора налогов» — то есть печатание денег и эффективная конфискация покупательной способности у общества через вызываемую этим инфляцию, — также затрудняется, так как страны теряют власть над денежной политикой (или даже, как Европа, над своими собственными валютами), и тоже ограничиваются в результате растущей зависимости от мировых рынков капитала. И наконец, в бывших социалистических странах с централизованной плановой экономикой правительства больше не могут так серьезно полагаться на налоги на добавленную стоимость или на оборот, которые когда-то позволяли государству извлекать покупательную способность на каждом этапе принадлежащего правительству производственного процесса. Последствием всех этих факторов стало то, что большинство стран, в особенности менее промышленно развитых и так называемых стран с переходной экономикой, столкнулись с огромными техническими сложностями — помимо политического сопротивления налогообложению — при перенаправлении покупательной способности для использования в своих государственных секторах.

Последним ограничивающим фактором вероятности того, что высшее образование получит большую часть либо валового внутреннего продукта, либо доли правительства в нем, является сокращение приоритета высшего образования по сравнению с другими основными претендентами на эти все более дефицитные государственные поступления. Эта относительно низкая (в лучшем случае «средняя») позиция в очереди претендентов на имеющиеся государственные ресурсы, несмотря на рост важности высшего образования, упомянутый выше, частично связана с огромным приоритетом других потребностей, таких как начальное и среднее образование, здравоохранение, инфраструктура, строительство, а также социальное обеспечение пожилых людей, детей и других социально незащищенных лиц. Сокращение приоритетности высшего образования

может быть вызвано (как это ни иронично) явной способностью университетов и других учреждений высшего образования позаботиться о себе. Большинство конкурирующих претендентов просто не имеют возможности получать плату за обучение или добиваться прибыли от продажи времени и опыта сотрудников или сдачи в аренду активов университета. Эта возможность не осталась незамеченной политиками, старающимися удовлетворить больше общественных потребностей, чем государственная поддержка может обеспечить. Таким образом, согласно пословице «инициатива наказуема», способность высшего образования пережить потерю государственных поступлений делает вероятность продолжения этих сокращений еще более высокой.

В целом высшее образование в большинстве стран почти наверняка продолжит сталкиваться с ростом экономии вне зависимости от стратегии по изменению естественной траектории затрат, государственных поступлений или их обоих. Важно, что условие экономии является одновременно *динамичным* и *относительным*, затрагивая как бедные, так и богатые страны. Это связано с тем, что жесткая экономия (или адекватность) частично зависит от уровня поступлений при последнем размещении. Большинство затрат в высшем образовании относится к *постоянным* — то есть они продолжают с течением времени. Щедрая поддержка на протяжении одного года, в особенности по таким вопросам, как оклады и зарплата, коммунальные службы, расходные материалы и поддержка студентов, станет неадекватной почти в один момент, если не будет продолжена в следующем году. Поэтому многие университеты в Великобритании и в других странах OECD могут столкнуться с жесткой экономией в сфере высшего образования даже при достаточно серьезном уровне (в сравнении с остальным миром) государственных затрат на образование. По этой же причине президент одного из крупных американских (и определенно зажиточных) частных университетов может гадать над тем, «как можно быть таким богатым и чувствовать себя таким бедным?»

Последствия режима жесткой экономии

Последствия режима жесткой экономии, абсолютные или относительные, почувствует

либо производитель (университет или другое третейское учреждение), либо *потребитель*, или *клиент* (студент и в некоторой степени родители), или, что наиболее вероятно, оба. Влияние жесткой экономии на учреждение может выражаться в:

— потере учреждением возможности реагировать или изменяться;

— потере сотрудников, в особенности высококвалифицированных, или потере качества работы сотрудников (в результате сокращения заработной платы), или потере времени и внимания персонала (так как им приходится «подрабатывать» где-то еще, чтобы получать достаточно денег;

— старении оборудования, включая компьютеры, лабораторное оборудование и библиотечные материалы;

— ухудшении физической базы, невозможности расширять физические мощности для того, чтобы успевать за растущим приемом студентов.

Влияние жесткой экономии в высшем образовании на студентов зависит от реакции учреждения на недостаток средств. В зависимости от того, насколько учреждение (или правительство) отреагировало на недостаток государственных поступлений увеличением платы за обучение, и в особенности если эти повышения не сопровождаются грантами, зависящими от благосостояния, или доступными по количеству и средствам студенческими займами, эффект будет ощущаться в основном среди студентов с низким и средним доходом, которые могут быть вынуждены:

— перейти на вечернее обучение и искать работу на полный или неполный рабочий день (если это возможно);

— продолжать дневное обучение, однако работать полный или неполный рабочий день, возможно, в ущерб учебе и за счет продления периода до получения степени;

— перейти в учебное заведение, которое находится достаточно близко от родительского дома, чтобы исключить хотя бы одну статью студенческих расходов (опять же, это невозможно во многих развивающихся странах в связи с недостатком близлежащих учреждений и сложностями с транспортом);

— вообще отказаться от высшего образования или прекратить обучение (возможно, с намерением продолжить его в дальнейшем),

или даже не пытаться повысить успеваемость в средней школе в связи с пониманием финансовой невозможности получения высшего образования.

В зависимости от того, насколько учреждение (или правительство) отреагировало на недостаток государственного финансирования сокращением приема студентов, в особенности в наиболее популярных государственных учреждениях, абитуриенты столкнутся с ограничением приема и будут разочарованы, что почти наверняка нанесет ущерб менее академически подготовленным кандидатам — очень вероятно, что их число окажется непропорционально высоким среди выпускников более слабых средних школ, а также, возможно, среди кандидатов с более низким социальноэкономическим положением и из сельских районов. И если страна ограничила мощности своих государственных университетов, однако отреагировала на давление в пользу массификации высшего образования, позволяя и даже поощряя работу *удовлетворяющего спрос* частного сектора (как во многих восточноазиатских и латиноамериканских странах), то последствия ограничения мощности отразятся на тех студентах, которые не обладают ни достаточно выдающимися способностями, чтобы поступить в недорогие, но все более требовательные государственные университеты, ни достаточно зажиточными родителями, чтобы позволить себе частное обучение.

II. Необходимость диверсификации доходов

Классическая реакция на необходимость жесткой экономии в высшем образовании сочетает меры *большой эффективности* (то есть увеличение масштаба, устранение избытков, прекращение низкоприоритетных действий, увеличение соотношения студентов и персонала и студентов и преподавателей и т. д.) с *увеличением прибыли путем диверсификации*. Способ диверсификации доходов происходит из *перспектив разделения затрат*, которое рассматривает затраты на высшее образование, разделенные между пятью сторонами: 1) правительством или налогоплательщиком (или обычным гражданином через вызванную инфляцией конфискацию покупательной способности в результате того, что правительство печатает новые



деньги); 2) родителями (или супругами, или другими родственниками), оплачивающими обучение и другие расходы из текущего дохода, прошлого дохода (сбережений) или будущего дохода (займов); 3) студентами, также оплачивающими обучение и затраты на проживание, — в основном из доходов от летних заработков или средств, заработанных на протяжении периода обучения, а также с помощью займов (будущих доходов); 4) донорами — из пожертвований, подарков или «редистрибутивной платы», при которой более богатые родители выплачивают большие суммы за образование, так что некоторые студенты или родители могут платить меньше (вероятно, скидки при оплате обучения способствуют повышению качества образования, так как привлекают студентов с более высокими способностями, чьи родители не могут оплачивать образование в полном объеме); 5) институциональным предпринимательством и доходами от продажи или сдачи в аренду активов университета или от продажи опыта преподавателей — либо в сфере преподавания, либо в сфере исследований.

Разделение затрат

Разделение затрат — то есть перенос некоторых затрат с правительства и налогоплательщиков на родителей и студентов, как ответ на усиливающуюся необходимость жесткой экономии, — несколько отличается от варианта, который можно использовать для государственной оплаты за обучение при неолиберальном экономическом предположении о большей *честности*, или простой порядочности: то есть те, кто получают значительные личные выгоды от государственных благ (в особенности тогда, когда они непропорционально распределяются в пользу более состоятельных), должны нести по меньшей мере соответствующую долю затрат. Из-за потребности в прибыли такой случай разделения затрат также отличается от предположения о том, что рост институциональной *эффективности и гибкости* растет в тех случаях, когда университеты вынуждены конкурировать за набор студентов. Хотя автору кажется, что эти классические теоретические обоснования диверсификации доходов абсолютно верны, они все же остаются идеологически спорными, и *необходимость диверсификации доходов вполне может основываться только на потребности преодолеть*

явную недостаточность доходов от правительства или налогоплательщиков.

Увеличение прибыли от родителей и/или студентов может принять одну или более из представленных далее восьми основных форм, в зависимости от страны и ее политики:

1. Введение платы за обучение (в тех случаях, когда ранее высшее образование было бесплатным). Например, такое произошло в Китае в 1997, в Британии в 1998 и в Австрии в 2001 году.

2. Резкое повышение платы за обучение (когда плата за обучение в государственных учебных заведениях уже взималась). Сдвиг в сторону большего разделения затрат требует, чтобы увеличение платы за обучение было выше, чем рост институциональных затрат, с тем чтобы доля правительства или налогоплательщика была сокращена, а доля родителей и/или студентов соответственно возросла. Недавно это произошло в США, где многие правительства штатов не смогли поддержать свои существовавшие ранее «доли» затрат государственных университетов.

3. Прием преимущественно тех студентов, которые могут платить за обучение. В США эта все более распространяющаяся практика называется *управление зачислением*: способ увеличения чистой прибыли от платы за обучение путем ограничения стипендий или скидок кругом только тех студентов, которые действительно могут помочь учреждению — например, очень способных или талантливых, — и зачисления в основном тех студентов, которые требуют самого незначительного процента дисконтирования.

4. Максимизация зачисления платных студентов. Как и в предыдущем случае, здесь речь идет о «склонности» к тем, с кого учреждение может законно взимать оплату за обучение. Эта практика все больше распространяется в России и других странах (многих из бывшего СССР), где студенты имеют право на получение бесплатного высшего образования, однако число их очень невелико — это только получающие первое высшее образование люди, прошедшие вступительные экзамены и набравшие требуемое количество баллов, — тогда как у всех остальных можно требовать плату за обучение. Хотя правительство ограничивает долю платных студентов, в законе все же есть достаточно «лазеек», и считается, что более

25 % дохода русского университета поступает от оплаты обучения — и это в стране, где номинально гарантировано бесплатное высшее образование!

5. Введение «пользовательских сборов» для покрытия затрат предоставляемых и ранее субсидируемых общежитий и столовых. Это происходит в Китае и в большинстве стран, включая африканские, где, по данным Всемирного банка, субсидированные затраты на проживание поглощали значительную часть бюджета на образование. Например, в скандинавских странах, таких как Швеция, Норвегия, Финляндия и Дания, где высшее образование остается «бесплатным», затраты на него ограничиваются стоимостью проживания, которая очень высока и которую не берутся оплачивать ни налогоплательщики (по крайней мере, официально), ни родители. Таким образом, ее оплачивают исключительно студенты, часто в виде студенческих займов (которые косвенно разделяются с налогоплательщиками в виде возмещаемых субсидий).

6. Сокращение студенческих грантов или стипендий. Иногда это выполняется просто путем «заморозки» уровня грантов или займов или сохранения их на постоянном уровне на фоне общей инфляции, которая сокращает их реальную стоимость. Это может сопровождаться сдвигом доминирующей формы финансовой поддержки с грантов к займам, что произошло в США в 1980–1990-х годах. Такая политика также сократила бывшие когда-то очень щедрыми гранты в Великобритании (которые позднее были вовсе отменены), снизила ценность грантов в России и в большинстве бывших советских республик, а также в Восточной и Центральной Европе.

7. Увеличение эффективности покрытия затрат по студенческим займам. Оно может быть достигнуто путем сокращения субсидии по студенческим грантам (подобно сокращению ценности невозмещаемых грантов) и проводиться через повышение процентных ставок или сокращение периода времени, на протяжении которого не взимается процент, или через сокращение количества займов, выплаты по которым прощаются по каким бы то ни было причинам. Эффективное покрытие затрат можно также получить путем ужесточения сбора или сокращения возможностей дефолта, не внося изменений в эффективные процентные

ставки, выплачиваемые теми, кто в любом случае возвращал их.

8. Официальное поощрение, а также государственное субсидирование зависящего от платы за обучение частного образовательного сектора. Некоторые страны, в особенности Япония, Корея, Филиппины, Индонезия, Бразилия и другие страны Латинской Америки и Восточной Азии, смогли избежать значительных правительственных затрат на высшее образование, сохраняя ограниченный государственный сектор — обычно элитный и избирательный, перенося значительную часть затрат на родителей и студентов, поощряя частные (часто прибыльные) учреждения высшего образования.

Другие формы диверсификации доходов

Неправительственные доходы поступают также от доноров или от предпринимательской деятельности учреждения или преподавателей. Самыми популярными их формами являются:

1. Контрактные исследования. Контрактное, или спонсируемое, исследование, которое имеет достаточно большую «дополнительную» наценку, может предоставить дополнительные выплаты преподавателям, а также новое оборудование, и внести вклад в общие институциональные и административные затраты.

2. Преподавание курсов, пользующихся большим спросом, студентам, не получающим академическую степень, за значительную плату. Плата за преподавание специальных курсов может быть достаточно высока, чтобы покрывать все промежуточные затраты и давать «прибыль» факультету, а иногда и более крупному учреждению. Такой подход особенно популярен в тех странах, которые запрещают сбор платы за обучение с «обычных студентов» (см. выше № 4). В случае, когда конкуренция по «обычному» зачислению особенно высока, преподаватели факультета иногда предоставляют платные услуги по репетиторству для учеников средних школ, готовящихся к сдаче экзаменов в университет.

3. Продажа или сдача в аренду активов университета. Точно так же университеты иногда владеют значительными объемами земли или других пользующихся спросом активов (в Китае сюда могут входить заводы и другие предприятия), которые способны внести свой вклад в доходы учреждения. Одной из проблем,



в особенности в бывших коммунистических странах, является верное определение принадлежности университетской собственности. При отсутствии достаточно развитых некоммерческих законов неясно, насколько свободен университет при продаже, сдаче в аренду, разработке (для перепродажи) или других действиях с университетскими активами, чтобы это не повлекло за собой претензий со стороны государства.

4. Пожертвования. И наконец, в поисках других доходов, помимо государственных, университеты обращаются к жертвователям и другим филантропам. Это могут быть пожертвования, включая завещания (посмертно), или ежегодные отчисления, или пожертвования от корпораций и фондов, которые бывают как целевыми, так и нецелевыми (то есть их использование может определять сама администрация) и предоставляться либо как вклад, либо как суммы на текущие расходы.

III. Ограничение диверсификации доходов

Политическая и идеологическая оппозиция разделению затрат

Все эти формы неправительственной прибыли важны. Однако каждая имеет свои ограничения. Некоторые — в особенности те формы, которые переносят часть затрат на высшее образование с правительства или налогоплательщиков на родителей и студентов, — сталкиваются с возражениями, как идеологическими, так и эгоистическими. Любая стратегия, которая хочет резко повысить или ввести новые цены на необходимые товары или услуги, в особенности если это кажущееся таким благородным и социально важным высшее образование, столкнется с ожесточенным сопротивлением. Первая сложность при попытке внедрения политики разделения затрат в высшем образовании, в особенности в тех случаях, когда традиционно бесплатное высшее образование рассматривалось как право всех выпускников средних школ, заключается в преодолении почти неизбежной идеологической и политической оппозиции. Хотя политика разделения затрат имеет свою специфику в каждой конкретной стране, три фактора подкрепляют эту оппозицию и таким образом усиливают политические и идеологические ограниче-

ния разделения затрат как формы диверсификации доходов:

1. Политизация разделения затрат. Ясно, что когда оппозиция введению платы за обучение становится важным политическим фактором для оппозиционной партии (которая почти всегда имеет склонность озвучивать свои возражения против таких по сути непопулярных мер, как налогообложение, плата за обучение или пользовательские сборы), правительство будет чувствовать себя стесненным, в особенности если студенты являются политически активной и влиятельной силой.

2. Отсутствие или неадекватность предоставления соотношенных с доходами грантов или студенческих займов. Оппозиция будет гораздо больше, если плата за обучение вводится впервые или резко повышается в отсутствие какой-либо формы поддержки тем, кто скорее всего не сможет получить доступ к высшему образованию в связи с таким переносом затрат.

3. Перенос затрат не может (или кажется, что не смог) принести пользу существующим или будущим родителям и студентам. Увеличение платы за обучение или других сборов с большей вероятностью получит по крайней мере некоторое одобрение, если его удастся представить как переход к увеличению количества мест, и таким образом доступности, или к улучшению условий проживания при университете или нового научного оборудования. При отсутствии такого восприятия перенос затрат на родителей и студентов может рассматриваться как выгода для какого-либо другого общественного сектора (возможно, непопулярного, например военного) или как поток средств в карманы предположительно коррумпированного правительства или администрации университета.

Технические препятствия для разделения затрат родителями

Однако помимо политических и идеологических проблем разделения затрат, в особенности в развивающихся странах, есть также другие, в основном технические, ограничения. Два из них касаются ожиданий по поводу вклада родителей. Первое связано со сложностью определения и подтверждения способности родителей внести вклад. Создание достаточного родительского вклада требует установления

уровня дохода (или комбинации дохода и активов), с которого должна начинаться финансовая ответственность, а также того, насколько вклад будет увеличиваться с ростом измеренных финансовых возможностей. Однако «финансовая возможность внесения вклада» является сложным и трудноопределимым понятием даже при высокой степени добровольного стремления соответствовать ему. Более того, доходы и активы относительно легко скрыть, что и обнаружили страны, широко использующие налоги на доход. Только в США, Великобритании и некоторых других развитых промышленных странах была создана культура добровольной выплаты налогов и такие технические способы подтверждения дохода, благодаря которым измерению «возможности платить» вызывает доверие. В большинстве стран (и почти во всех менее промышленно развитых странах) установление «возможности платить» — или противоположной ему «потребности в соотнесенной с доходами поддержке» — может быть лишь приблизительно определено на основе таких параметров, как образование, профессия родителей (в особенности если это государственная служба), жилищные условия, и других показателей относительного благосостояния или бедности.

Вторая проблема (скорее, ряд проблем, также технического характера), связанная с переносом затрат на высшее образование на родителей, — это *продолжительность этих предполагаемых обязательств и соответственно финансовая зависимость и независимость*. Предположение большей финансовой поддержки от родителей подразумевает, что студент является финансово зависимым — по крайней мере, до предела возможного вклада родителей. Но что, если «ребенок» — молодой человек, который несколько лет назад закончил школу и только теперь захотел поступить в колледж или в университет? Являются ли в этом случае родители финансово ответственными? Сколько лет, или сколько ученых степеней, или какие уровни высшего образования должна покрывать эта ожидаемая финансовая ответственность? А как быть с осложнениями в случае развода или «нестандартной семьи»? Что если родитель или родители вдруг не поддерживают ребенка (или молодого человека) в стремлении продолжить высшее образование? А что если студент откажется от родительской фи-

нансовой помощи, а затем захочет получить соотнесенное с доходами пособие? Должен ли такой отказ либо со стороны ребенка, либо со стороны родителей обязывать налогоплательщика заменять отсутствующий родительский вклад? Или такой выбор (сделанный либо ребенком, либо родителями) будет препятствовать студенту получать «соотнесенную с доходами» поддержку на том основании, что правительственная политика должна укреплять основное положение *разделения затрат*, согласно которому родители несут финансовую ответственность (в некоторых необходимых пределах) за высшее образование своих детей? Все эти вопросы можно решить, но вместе они вызывают потребность в соответствующей стратегии (а также подчеркивают сложность ее создания), которую будут рассматривать как справедливую и работающую в любой стране или культуре. Эти ограничения также усиливают политическую и культурную зависимость таких стратегий, напоминая нам о том, что то, что работает в США или Германии, также вполне может сработать в Китае, Индонезии, Эфиопии или Бразилии.

Ограничения студенческого разделения затрат

Попытка пополнить правительственные доходы *студенческими* значительно отличается от попытки получать средства от родителей, как по теоретическому обоснованию, так и по фактическому внедрению. Студенческое финансирование требует либо возможностей работы на неполный рабочий день (то есть такой, которая не зависит от правительственных субсидий и не имеет негативного влияния на академическую успеваемость) и/или студенческих займов (или налогов на выпускников) с некоторой долей реального возмещения затрат — то есть с текущей дисконтированной ценностью предполагаемых выплат, которые приблизительно равняются ссужаемой или отложенной сумме.

Ограничения работы на неполный рабочий день заключаются в том, что существует (в особенности в менее промышленно развитых странах) мало рабочих мест на неполный рабочий день, которые доступны для студентов и не нарушают академический процесс, а также не зависят от правительственных субсидий (которые противоречат самой цели



разделения затрат). Проблема программ студенческих займов (опять же в особенности в менее промышленно развитых странах) заключается в том, что предполагаемая окупаемость затрат очень низка — часто она представляет всего лишь незначительную часть одолженной суммы. Это связано с высоким процентом дефолтов, высоким субсидированием процентных ставок и крайне высокими административными затратами — предположительно, все это может быть изменено стратегической реформой, однако это очень сложно с политической и технической точек зрения. Все эти ограничения находятся вне основных сложностей с финансами и занятостью, с которыми сталкиваются выпускники университетов во многих странах и которые оставляют незначительные средства для погашения задолженности даже в том случае, когда люди готовы выплатить свои ссуды.

Некоторые страны, включая Великобританию, — возможно, заинтригованные заявлениями об успехе австралийской схемы вклада в высшее образование — ввели *соотнесенные с доходом схемы выплат*, подкрепленные включением сбора выплат студенческих займов в официальную правительственную систему налогообложения или пенсионных вкладов в момент выплаты заработной платы. Однако такой метод требует эффективной, широкоохватной и политически приемлемой системы налогообложения доходов и пенсионных накоплений: такие черты присущи очень небольшому количеству стран и, возможно, только промышленно развитых. Помимо этого, невозможность подключения планов по предоставлению соотнесенных с доходом займов к рынку частного капитала делает эти займы, в особенности в начале программы, почти полностью зависимыми от правительственных средств — а это снова мешает цели, с которой была начата программа кредитования. Таким образом, хотя студенческие займы должны оставаться важной частью любой схемы разделения затрат, которая способствует подключению студентов к оплате затрат на получение ими высшего образования, только небольшое количество планов по ссудам принесли значительную пользу правительствам и налогоплательщикам в поддержке высшего образования. (Возможно, исключениями являются планы, существующие в США, Канаде и Швеции, хотя шведская система разработана в основном для того,

чтобы перенести затраты не от правительства, а от родителей, которые официально не обязаны вносить вклад в оплату высшего образования своих детей.)

Ограничения предпринимательской деятельности в учреждении и на факультетах

Предпринимательство, как на уровне учреждения, так и на уровне факультетов, имеет потенциал по внесению вклада не только в доходы университета, но также и в качество и гибкость учебных планов и даже преподавания. В своем исследовании пяти занимающихся предпринимательской деятельностью европейских университетов Кларк (1998) представил подтверждение тому, что предпринимательский дух захватывает даже так называемые «сердцевые» факультеты — факультеты социальных и гуманитарных наук, которые обычно не считают ориентированными на рынок или способными получить прибыль от продажи своих услуг. Исследуя тему «тихой революции в Университете Макалере в Уганде», Корт (1999) сообщил об увеличении зарплаты сотрудникам, которое позволило замедлить уход преподавателей, как о наиболее важном результате предпринимательской деятельности на институциональном и факультетском уровнях.

Но у факультетской и институциональной предпринимательской деятельности есть по крайней мере три потенциальных ограничения, или «недостатка». Первое — вероятность того, что предпринимательская деятельность отвлекает время и внимание факультета и учреждения от их основной задачи и деятельности учреждения. Конечно, некоторая доля предпринимательства только способствует выполнению задачи университета: в особенности когда она позволяет проводить новые исследования и дает возможности практиковаться как преподавателям, так и студентам. Однако когда внимание факультета и преподавателей занято деятельностью, основная цель которой заключается только в получении прибыли, проигрывает как учреждение, так и студенты. Принимая во внимание значительную автономность, которой пользуются академические профессии, отсутствие во многих странах правил, регламентирующих то, какая деятельность вне классных комнат позволительна преподавате-

лям, а какая нет, а также очень низкий уровень оплаты преподавателей в большом количестве стран, неудивительно, что имеют место злоупотребления. (Необходимо, но гораздо сложнее, чем обычно полагают, создать четкую стратегию по поводу количества времени, которое преподаватели должны проводить в учебном заведении, в своих кабинетах или лабораториях, а также в общении со своими студентами и коллегами.)

Второе ограничение состоит в том, что привлекательность предпринимательской деятельности часто находится в конфликте с академическими канонами научной целостности. Такое может произойти (по крайней мере, внешне) в том случае, если источник средств имеет скрытый интерес в исследовании, которое он финансирует. Компромисс академической ценности не должен быть настолько очевидным, как, например, фальсификация показателей или сдерживание средств. Но на решение о том, что исследовать (и что не надо исследовать), могут повлиять источники финансирования со скрытыми интересами, включая правительственные агентства. Или же академический компромисс принимает форму ограничений распространения результатов исследования. Единственный способ полностью освободиться от такого потенциально компромиссного влияния — это быть свободным от потребностей получения прибыли от дискреционных источников, — что мы уже определили как невозможное. Наилучшей защитой академических ценностей, вероятно, является сочетание четких правил и соблюдаемой прозрачности по всем контрактам и сделкам.

Третье ограничение предпринимательской деятельности заключается в присущем академическому учреждению неравномерном распределении предпринимательских возможностей и вызванной этим тенденции к расширению неравенства в предпринимательской сфере: между теми, кто ее ведет, и теми, кто ее не ведет — в основном это касается противостояния точных и гуманитарных, базовых и прикладных наук, а также эзотерических и политически *au courant* дисциплин. Для того, чтобы академическое предпринимательство было выгодным для учреждения, необходимо признавать, что получающие прибыль отделы учреждения приобрели эту возможность, по крайней

мере частично, благодаря академической репутации (например, в сфере качества и целостности), которую все учреждение создавало на протяжении многих лет. Коротко говоря, факультеты менеджмента, компьютерных наук и английского языка могут сами выходить на рынок, в том числе благодаря научной репутации, которая на протяжении многих лет создавалась преподавателями, например, математики, истории, антропологии и древних языков. Действительно, большая часть прикладных сфер с предпринимательским потенциалом продолжает использовать интеллектуальную и методологическую поддержку тех факультетов, которые в настоящее время не имеют большой ценности на рынке. Таким образом, все факультеты должны получить некоторую прибыль от рыночной деятельности факультетов менеджмента, компьютерных наук и английского языка, используя соответствующее перекрестное субсидирование. Однако это снова требует четких правил и внимания к равновесию между желанием вознаградить и факультеты, наиболее активно занимающиеся предпринимательской деятельностью, и остальные подразделения учреждения. Само по себе ни одно из этих ограничений не достаточно для того, чтобы отвергать потребность в более обширной предпринимательской деятельности на факультетском и институциональном уровне. Однако хорошо бы помнить об этих ограничениях и потенциальных «недостатках» предпринимательства, если правительство решит, что все факультеты и отделения могут жить как «рыночное меньшинство».

Ограничения пожертвований

Большинству учреждений мира пожертвования — от выпускников, корпораций, фондов или просто зажиточных и щедрых «друзей» — теоретически кажутся наиболее привлекательным типом прибыли «третьего потока». Ни один из ресурсов прибыли не является настолько надежным и качественным, как поступления от неограниченных источников прибыли, если они есть у учреждения. Однако получение достаточных пожертвований (или по крайней мере постоянного и также более затратного эквивалента, которым служат ежегодные доходы от поступающих пожертвований) для обеспечения значительной части операционных и капитальных затрат учреждения очень



сложно. По-настоящему неограниченное пожертвование, дающее достаточно предсказуемый поток постоянных доходов для тех целей, которые кажутся важными управляющему органу, поступает от инвестированных средств, притом распоряжаться можно только процентами для того, чтобы в дальнейшем сохранить реальную (то есть адаптированную к инфляции) ценность. Однако это означает, что на каждый доллар предполагаемого годового потока доходов должно приходиться примерно 20 долларов пожертвования (при условии, что опекуны тратят только разумные пять процентов общей доходности инвестиционного портфеля). Или, говоря иначе, на каждый доллар, который учреждению удастся получить без ограничений по использованию, правление или глава учреждения должен отложить и инвестировать 95 центов, если хочет создать фонд. Без фонда в следующем году (и во всех следующих годах) учреждению снова придется искать тот же объем средств, который он привлек и потратил в этом году.

Привлечение значительных прибылей от частных пожертвований зависит от четырех составляющих:

1) жертвователей с достаточно большим состоянием, с которыми велась тщательная работа, иногда на протяжении многих лет, и которые готовы жертвовать учреждениям высшего образования — в отличие от всех претендентов, которые, вероятно, работают с теми же потенциальными донорами;

2) культуры филантропии, включая распространное принятие обязательств помогать (насколько это возможно) колледжу или университету, выпускником которого ты являлся или который, по твоему мнению, имеет социальную ценность;

3) подробных записей имен и адресов (и, если возможно, «донорского потенциала») выпускников и возможных «друзей» — это требует затрат на персонал и других институциональных затрат;

4) благоприятного налогового отношения к пожертвованиям — в идеале сумма пожертвования извлекается из облагаемого налогом дохода, таким образом сокращая реальные затраты донора и перенося некоторые «затраты» по пожертвованию на правительство через неполученные налоговые поступления. (Конечно, это предполагает наличие работающей

налоговой системы и значительного добровольного соблюдения налогов со стороны потенциальных доноров.)

Существуют значительные ограничения. Некоторые учреждения, обычно «элитные» университеты, бывают достаточно удачливыми и находят состоятельных выпускников или «друга», желающих предоставлять большие пожертвования, которые могут быть настолько велики, чтобы стать фондом. Но большинству колледжей и университетов придется потратить много времени и средств на то, чтобы хотя бы начать работу по созданию базы данных по выпускникам, работе со своими выпускниками и потенциальными «друзьями» (то есть вселить в них гордость за «их университет») и приучить их к мысли о том, что ожидать пожертвования выпускников или сумму, указанную в их завещании, — это естественно.

Конечно, есть корпорации или фонды, способные заниматься благотворительностью. Однако их недостаточно для того, чтобы выйти за рамки небольшого количества университетов (скорее всего, элитных). Если говорить более серьезно, корпорации и фонды обычно хотят спонсировать что-то конкретное, что ни факультет, ни учреждение сделать не сможет и не захочет в отсутствие их поддержки. Обычно они не склонны предоставлять неограниченные поступления, которые будут использоваться по усмотрению совета правления или главы учреждения — а именно это нужно учреждению для того, чтобы восполнить пробел, оставленный сокращением правительственного финансирования. На самом деле, довольно часто принятие ограниченной суммы *приносит затраты учреждению* (в смысле замещения еще одной утечки средств, которые в другом случае были бы неограниченными), несмотря на преимущества и *новые* поступления благодаря пожертвованию.

В целом филантропия является потенциально важным источником неправительственных, или *третьих*, средств. Однако ее возможность возместить значительную нехватку, в особенности на краткие сроки и в отсутствие указанных выше условий, будет несбалансированна и ограничена. В целом она пойдет на пользу тем, кто и так уже достаточно успешен и обеспечен. В некоторых случаях благотворительность способна преодолеть действительное различие между просто выживанием

учреждения и настоящим успехом. Пожертвования могут способствовать изменениям, и следует их добиваться. Однако без сочетания обеспеченных друзей и выпускников, культуры пожертвований, а также благоприятных налоговых скидок для филантропии она не сможет возместить широко распространенное сокращение государственного финансирования для высшего образования.

IV. Заключение

Жесткая экономия эндемична для высшего образования, так как естественная траектория затрат в высшем образовании на протяжении времени опережает вероятную траекторию имеющихся поступающих средств. Хотя это общее условие касается стран как с низким, так и с высоким доходом, в особенности заметно это проявляется в странах, переживающих давление, связанное с зачислением в связи с ростом уровня рождаемости и низким текущим участием третьих сторон, — а такие условия типичны для менее промышленно развитых стран с низким доходом. Жесткая экономия усиливается в тех случаях, когда валовой доход низок, а возможность правительства собирать налоги или брать ссуды также низка. В результате всего этого финансовая жизнеспособность высшего образования, включая жизнеспособность отдельных учреждений, а также умение системы в целом реагировать на давление со стороны зачисления и сохранять доступность, во многом связана с возможностью высшего образования диверсифицировать свою базу доходов — а именно снизить свою зависимость от государства. Эта ситуация объясняет мировую тенденцию к разделению затрат и другим формам диверсификации доходов.

Данная статья концентрируется на диверсификации доходов. Это не говорит о намере-

нии снизить важность разделения затрат, предпринимательской деятельности учреждений и факультетов и работы с жертвователями. Однако эти меры, являясь крайне важными, также сложны, имеют технические трудности и часто сопровождаются непредусмотренными (и иногда нежелательными) последствиями. Высшему образованию нужна постоянная и надежная поддержка в виде общественных средств. Диверсификацию доходов не следует рассматривать как замену поддержки правительства или налогоплательщиков, однако она должна являться *важным и теоретически умственным, хоть и ограниченным, дополнением*. Некоторые учреждения и некоторые студенты больше выиграют от разделения затрат и диверсификации доходов, чем другие. И, по сравнению с родителями и студентами в прошлом, когда государственные средства казались достаточными и высшее образование было «бесплатным» (по крайней мере для небольшого количества счастливицев), некоторые родители и студенты столкнутся с тем, что им придется платить за высоко ценимые услуги, которые их родители получали от налогоплательщиков. Однако сейчас все действительно изменилось, и полностью «бесплатное» образование невозможно в тех странах, которые пытаются решить другие общественные проблемы начала XXI века и приучить половину своей молодежи к новому типу образования.

Поэтому идея этой статьи заключается в продолжении работы по увеличению негосударственных доходов в высшем образовании — однако при этом не следует забывать об ограничениях, сложностях и непредусмотренных последствиях диверсификации доходов, а также о сохранении высшего образования как приоритета, требующего постоянной поддержки общества в виде внимания и налоговых поступлений.